

Tilburg University

Vernietiging Natura 2000 aanwijzingsbesluiten IJsselmeer en Westerschelde (verzamelnoot)

Verschuuren, J.M.

Publication date:
2012

Document Version
Peer reviewed version

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Verschuuren, J. M., (2012). *Vernietiging Natura 2000 aanwijzingsbesluiten IJsselmeer en Westerschelde (verzamelnoot)*, No. 40-41, Dec 28, 2011. (Tijdschrift voor Milieu en Recht; Vol. 39, No. p. 197-211).

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Instantie:	ABRvS
Datum; rolnummer:	14 december 2011; zaak 201002844/1/R2, LJN: BU7903
Annotatie:	Verschuuren
Rechters:	P.J.J. van Buuren, M.W.L. Simons-Vinckx, M.A.A. Mondt-Schouten
Vindplaatsen elders - zo (veel) mogelijk:	
Wetsartikelen	Nbw art. 10a, Vogelrichtlijn art. 2, 3, Habitatrichtlijn art. 4
Samenvatting uitspraak	<i>Aanwijzing IJsselmeer als SBZ onder de Habitatrichtlijn en wijziging aanwijzing IJsselmeer als SBZ onder de Vogelrichtlijn. De minister mocht uitgaan van de meest actuele gegevens omtrent de in het gebied aanwezige habitattypen en daarmee eventueel afwijken van eerdere bij de aanmelding gehanteerde gegevens. Uit het Doelendocument moet worden afgeleid dat een verbeterdoelstelling voor visetende watervogels in het IJsselmeer onmisbaar is voor het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding. Ten onrechte zonder nader onderzoek volstaan met het formuleren van een behouddoelstelling voor fuut, nonnetje, grote zaagbek, dwergmeeuw en zwarte stern.</i>
Appellanten	1. [appellant sub 1], te Workum, gemeente Súdwest Fryslân, 2. B&W van Nijefurd, thans gemeente Súdwest Fryslân, 3. [appellant sub 3 A] en [appellant sub 3 B], handelend onder de naam [maatschap A], te Deventer, de vereniging Land- en Tuinbouw Organisatie Noord, te Deventer en [appellant sub 3 C] en [appellant sub 3 D], handelend onder de naam [maatschap B], te Gaast, gemeente Súdwest Fryslân (hierna: [appellant sub 3] en anderen), 4. Vogelbescherming, te Zeist, 5. B&W van Wieringermeer
	En
Verweerder	De Minister van LNV

ABRvS (m.nt. JV)

14 december 2011; zaak 201002844/1/R2, LJN: BU7903

P.J.J. van Buuren, M.W.L. Simons-Vinckx, M.A.A. Mondt-Schouten

Nbw art. 10a, Vogelrichtlijn art. 2, 3, Habitatrichtlijn art. 4

Aanwijzing IJsselmeer als SBZ onder de Habitatrichtlijn en wijziging aanwijzing IJsselmeer als SBZ onder de Vogelrichtlijn. De minister mocht uitgaan van de meest actuele gegevens omtrent de in het gebied aanwezige habitattypen en daarmee eventueel afwijken van eerdere bij de aanmelding gehanteerde gegevens. Uit het Doelendocument moet worden afgeleid dat een verbeterdoelstelling voor visetende watervogels in het IJsselmeer onmisbaar is voor het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding. Ten onrechte zonder nader onderzoek volstaan met het formuleren van een behouddoelstelling voor fuut, nonnetje, grote zaagbek, dwergmeeuw en zwarte stern.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], te Workum, gemeente Súdwest Fryslân,

2. B en W van Nijefurd, thans gemeente Súdwest Fryslân,
3. [appellant sub 3 A] en [appellant sub 3 B], handelend onder de naam [maatschap A], te Deventer, de vereniging Land- en Tuinbouw Organisatie Noord, te Deventer en [appellant sub 3 C] en [appellant sub 3 D], handelend onder de naam [maatschap B], te Gaast, gemeente Súdwest Fryslân (hierna: [appellant sub 3] en anderen),
4. de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (hierna: de Vogelbescherming), te Zeist,
5. B en W van Wieringermeer (appellanten)
en
de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (thans: de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) (verweerder).

1. Procesverloop

Bij besluit van 23 december 2009, kenmerk PDN/2009-072, heeft de minister het gebied IJsselmeer aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, vierde lid, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206; hierna: de Habitatrichtlijn), en de besluiten van 6 mei 1998, kenmerk DN.981308, en 24 maart 2000, kenmerk N2000/333, tot aanwijzing van de gebieden Friese IJsselmeerkust en IJsselmeer als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103), zoals vervangen door Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU L 20) (hierna: de Vogelrichtlijn), gewijzigd.

(...)

2. Overwegingen

Ontvankelijkheid

(...)

Wettelijk kader

2.2. Ingevolge artikel 10a, eerste lid, van de Nbw 1998 wijst de minister gebieden aan ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel bevat een besluit als bedoeld in het eerste lid de instandhoudingsdoelstelling voor het gebied. Tot de instandhoudingsdoelstellingen behoren in ieder geval:

a. de doelstellingen ten aanzien van de instandhouding van de leefgebieden, voor zover vereist ingevolge de Vogelrichtlijn of

b. de doelstellingen ten aanzien van de instandhouding van de natuurlijke habitats of populaties in het wild levende dier- en plantensoorten, voor zover vereist ingevolge de Habitatrichtlijn.

Ingevolge het derde lid van dit artikel kan de instandhoudingsdoelstelling, bedoeld in het tweede lid, mede betrekking hebben op doelstellingen ten aanzien van het behoud, het herstel en de ontwikkeling van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied, anders dan vereist ingevolge de richtlijnen, bedoeld in het tweede lid.

(...)

De beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 3] en anderen

2.3. [appellant sub 1] vreest voor negatieve gevolgen van het bestreden besluit voor zijn bedrijfsvoering. In dit kader betoogt hij dat het dijkoppervlak van de Workumerwaard ten onrechte binnen de begrenzing van het aanwijzingsbesluit valt. Volgens [appellant sub 1] kan het aanwijzingsbesluit in de weg staan aan een eventuele verhoging van de dijk, hetgeen de kans op een overstroming van zijn perceel vergroot.

Verder betoogt [appellant sub 1] dat het gebied ten onrechte is aangewezen ten behoeve van de kolgans, de grauwe gans, de brandgans en de smient. Volgens [appellant sub 1] behoeven deze soorten geen bescherming, omdat de draagkracht van het gebied voor deze soorten reeds ver wordt overschreden. Bovendien brengen de brandganzen schade toe aan de door hem te behalen weidevogeldoelen.

Voorts betoogt [appellant sub 1] dat het aanwijzingsbesluit onaanvaardbare belemmeringen met zich

brengt voor de bestrijding van de vos.

Verder maakt [appellant sub 1] bezwaar tegen de gevolgen van het bestreden besluit door de zogenoemde externe werking die van geval tot geval wordt beoordeeld.

Ten slotte betoogt [appellant sub 1] dat het besluit leidt tot schade voor zijn bedrijfsvoering die moet worden gecompenseerd.

2.3.1. De minister wijst er op dat bij de aanwijzing van het Natura 2000-gebied uitsluitend ecologische en ornithologische aspecten van betekenis zijn. De gevolgen voor de bedrijfsvoering van [appellant sub 1] vloeien volgens de minister reeds voort uit de Nbw 1998 en de eerdere besluiten tot aanwijzing van het IJsselmeer als Vogelrichtlijngebied.

2.3.2. Voor zover [appellant sub 1] wijst op de negatieve gevolgen van het aanwijzingsbesluit voor zijn bedrijfsvoering, overweegt de Afdeling dat gelet op artikel 4 van de Vogelrichtlijn bij de selectie en begrenzing van gebieden die mogelijk in aanmerking komen voor aanwijzing op grond van de Vogelrichtlijn slechts ornithologische criteria worden gehanteerd. Hierbij verwijst de Afdeling naar de arresten van het Hof in de Lappel Bank-zaak van 11 juli 1996 (C-44/95) en de Santoña-zaak van 2 augustus 1993 (C-355/90) (www.eur-lex.europa.eu). Bedrijfseconomische belangen kunnen derhalve bij de selectie en de begrenzing van het gebied geen rol spelen.

2.3.3. Het gebied "Friese IJsselmeerkust" is reeds bij besluit van 6 mei 1998 als Vogelrichtlijngebied aangewezen. Het bestreden besluit strekt mede tot wijziging van het besluit van 6 mei 1998. Dit betekent dat thans in beginsel slechts de wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke besluit in beroep aan de orde kunnen komen. Dit is slechts anders indien nieuwe feiten of omstandigheden van na het rechts onaanastbaar geworden besluit naar voren worden gebracht en deze feiten en omstandigheden voor de minister aanleiding hadden moeten zijn het besluit op onderdelen te wijzigen. Het dijkoppervlak van de Workumerwaard maakte reeds deel uit van het in 1998 aangewezen Vogelrichtlijngebied. In het bestreden besluit wordt de aanwijzing van het Vogelrichtlijngebied op dit punt niet gewijzigd. [appellant sub 1] heeft geen nieuwe feiten of omstandigheden naar voren gebracht op grond waarvan de minister in afwijking van de eerdere aanwijzing ter uitvoering van de Vogelrichtlijn de grens van het gebied in zoverre diende te wijzigen.

Het dijkoppervlak van de Workumerwaard is in het bestreden besluit eveneens aangewezen als Habitatrictlijngebied. In het bestreden besluit is vermeld dat in de Workumer buitenwaard de noordse woelmuis (H1340) voorkomt. [appellant sub 1] heeft de ecologische onderbouwing van het aanwijzingsbesluit niet gemotiveerd bestreden. Het door [appellant sub 1] gestelde belang van bescherming tegen wateroverlast kan bij de begrenzing van het aanwijzingsbesluit geen rol spelen, nu uitsluitend overwegingen van ecologische aard betrokken kunnen worden bij de begrenzing van het gebied. Overigens heeft de minister er op gewezen dat de Nbw 1998 niet in de weg staat aan het nemen van maatregelen met betrekking tot waterkerende dijken die vanwege de openbare veiligheid noodzakelijk zijn om de waterkerende functie te blijven waarborgen. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat dit standpunt van de minister onjuist is.

Gelet op het voorgaande heeft de minister op juiste gronden het dijkoppervlak van de Workumerwaard opgenomen binnen de begrenzing van het Natura 2000-gebied.

2.3.4. Ten aanzien van de kolgans, de grauwe gans, de brandgans en de smient overweegt de Afdeling dat het IJsselmeer reeds bij besluit van 24 maart 2000 onder meer voor deze vogelsoorten is aangewezen als Vogelrichtlijngebied. In het bestreden besluit is het besluit van 24 maart 2000 op dit punt niet gewijzigd. [appellant sub 1] heeft geen feiten of omstandigheden naar voren gebracht die voor de minister aanleiding hadden moeten zijn het besluit van 24 maart 2000 ten aanzien van de genoemde vogelsoorten te wijzigen. Weliswaar heeft de minister erkend dat de beschermde ganzensoorten een negatieve invloed kunnen hebben op de weidevogels waarvoor het IJsselmeer is aangewezen, maar niet is gebleken dat de aanwijzing voor de genoemde ganzensoorten zich niet verhoudt tot de aanwijzing voor bepaalde weidevogels. Daarbij is van belang dat in het kader van het beheerplan kan worden afgewogen welke maatregelen moeten worden genomen om de instandhoudingsdoelstellingen voor de beide soorten te behalen.

2.3.5. Voorts heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat het enkele feit dat de vos voorkomt in het Natura 2000-gebied nog niet met zich brengt dat het aanwijzingsbesluit leidt tot belemmeringen voor de bestrijding van de vos. Daarbij heeft de minister van belang geacht dat voor zover de bestrijding van de vos negatieve gevolgen zou hebben voor de Natura 2000-waarden waarvoor het gebied is aangewezen, dit in het concrete geval moet worden beoordeeld. De Afdeling acht dit niet onredelijk. Het betoog faalt.

2.3.6. Voor zover [appellant sub 1] bezwaar maakt tegen de externe werking van het aanwijzingsbesluit overweegt de Afdeling dat artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 met zich brengt dat een vergunning op grond van die wet nodig is, indien sprake is van een project dat of andere handeling die, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, de kwaliteit van natuurlijke habitats en habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Of dat het geval is en of in voorkomend geval vergunning al dan niet zal kunnen worden verleend, kan niet in deze procedure worden beantwoord, maar zal van geval tot geval dienen te worden bepaald, zo volgt uit het systeem van de Nbw 1998.

2.3.7. Met betrekking tot het betoog dat het bestreden besluit mogelijk leidt tot schade die moet worden gecompenseerd, overweegt de Afdeling dat artikel 31, eerste lid, van de Nbw 1998, een regeling bevat voor vergoeding van schade die belanghebbenden lijden of zullen lijden als gevolg van een besluit genomen krachtens hoofdstuk III van die wet. Artikel 10a maakt deel uit van dit hoofdstuk zodat eventuele schade als gevolg van het bestreden besluit valt onder het bereik van de in artikel 31 opgenomen schadevergoedingsregeling. Toepassing van deze regeling valt buiten het kader van de onderhavige procedure, zodat vergoeding van schade als gevolg van het bestreden besluit thans niet ter beoordeling staat.

2.4. [appellant sub 3] en [appellant sub 1] betogen dat de minister het gebied ten onrechte heeft aangewezen voor de subtypen moerasspirea en harig wilgenroosje van het habitatype ruigten en zomen (H6430A en H6430B) en het subtype trilvenen van het habitatype overgangs- en trilvenen (H7140A). [appellant sub 3] en anderen hebben voorts bezwaar tegen het habitatype meren met krabbenscheer en fonteinkruiden (H3150). Zij voeren hiertoe aan dat deze habitattypen ten onrechte zijn toegevoegd ten opzichte van de bij de Europese Commissie aangemelde habitattypen. Voorts is volgens [appellant sub 3] ten onrechte de oppervlakte van het gebied vergroot ten opzichte van de oppervlakte van het aangemelde gebied. Vergroting van de oppervlakte van het gebied en uitbreiding van de habitattypen na de aanmelding bij de Europese Commissie is in strijd met de Habitatrichtlijn en de rechtszekerheid, aldus [appellant sub 3].

Ten aanzien van het habitatype trilvenen (H7140A) betwist [appellant sub 3] voorts dat dit habitatype in het IJsselmeer aanwezig is. Voor zover kan worden aangetoond dat de trilvenen in het gebied voorkomen, bestrijdt [appellant sub 3] dat de aanwijzing voor trilvenen in het IJsselmeer noodzakelijk is voor de landelijke dekking of de geografische spreiding van het habitatype.

2.4.1. Het IJsselmeer is door de Europese Commissie bij beschikking van 7 december 2004 op de lijst van gebieden van communautair belang geplaatst. Op grond van artikel 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn bestaat derhalve de verplichting tot aanwijzing van het IJsselmeer als speciale beschermingszone in de zin van de Habitatrichtlijn.

2.4.2. In het bestreden besluit staat vermeld dat de minister de begrenzing van het Habitatrichtlijngebied heeft aangepast ten opzichte van de begrenzing van het aangemelde gebied. De minister heeft de begrenzing onder meer afgestemd op die van de deelgebieden Makkumer Noordwaard, Zuidwaard, Kooiwaard en Workumer buitenwaard van het (voormalig) natuurmonument Friese IJsselmeerkust en op die van het (voormalig) natuurmonument Stoenckherne.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 20 oktober 2010 in zaak nr. [200908058/1/R2](#) bestaat bij de aanwijzing van een Natura 2000-gebied een zekere beoordelingsruimte bij de exacte begrenzing. Indien door de uitbreiding van een gebied verdergaande bescherming wordt geboden aan de habitats waarvoor het gebied is aangewezen, wordt geen afbreuk gedaan aan en is dit in overeenstemming met het door de Habitatrichtlijn beoogde doel van waarborging van de biodiversiteit door instandhouding van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna door middel van het vormen van een coherent Europees ecologisch netwerk van speciale beschermingszones. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het aanpassen van de begrenzing van het Natura 2000-gebied IJsselmeer in het aanwijzingsbesluit zonder voorafgaande toestemming van de Europese Commissie in strijd is met de Habitatrichtlijn.

Wel kunnen, zoals reeds eerder is overwogen (uitspraak van 5 november 2008 in zaak nr. [200802545/1](#)), volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (thans: Europese Unie) (hierna: het Hof) bij een aanwijzingsbesluit als het onderhavige, uitsluitend overwegingen van ecologische aard betrokken worden bij de begrenzing van het gebied. Bij de vaststelling van de begrenzing van een aanwijzingsbesluit mag volgens het arrest van het Hof van 7 november 2000 in zaak no. C-371/98 (First Corporate Shipping; www.curia.europa.eu) geen rekening worden gehouden met vereisten op economisch, sociaal of cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden zoals vermeld in artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

In het bestreden besluit staat dat in de Makkumer Noordwaard de groeiplaats voorkomt van de groenknolorchis (H1903). Voorts staat in het besluit dat de aanwezigheid van de noordse woelmuis (H1340) recent is vastgesteld in de Makkumer Noordwaard en de Workumer buitenwaard en dat deze vermoedelijk ook voorkomt in de Zuidwaard en de Kooiwaard. Voorts pleisterden lepelvaarders vooral langs de Kooiwaard, zo staat in het besluit. Mede in aanmerking genomen dat bij de aanwijzing de oppervlakte van het gebied slechts voor een gering deel ten opzichte van de aanmelding is gewijzigd, is de Afdeling van oordeel dat de gekozen begrenzing in zoverre voldoende wordt ondersteund door ecologische criteria en bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de aanpassing van de begrenzing in strijd is met de rechtszekerheid.

2.4.3. Voorts is het gebied IJsselmeer in aanvulling op de aanmelding op grond van de Habitatrichtlijn, maar conform het ontwerpbesluit, ook aangewezen voor de habitattypen moerasspirea (H6430A), harig wilgenroosje (H6430B) en trilvenen (H7140A). In afwijking van de aanmelding op grond van de Habitatrichtlijn en het ontwerpbesluit heeft de minister het IJsselmeer aangewezen voor het habitatype meren met krabbenscheer en fonteinkruiden (H3150).

Ten aanzien van de wijzigingen heeft de minister ter onderbouwing uiteengezet dat de aanwijzing voor de habitattypen moerasspirea (H6430A), harig wilgenroosje (H6430B) en trilvenen (H7140A) slechts een nadere specificatie betreft van de aangemelde habitattypes ruigten en zomen (H6430) en overgangsen trilvenen (H7140). De minister heeft de subtypen aangewezen, omdat deze in het aangewezen gebied voorkomen. Voorts heeft de minister ten aanzien van het habitatype meren met krabbenscheer en fonteinkruiden (H3150) uiteengezet dat bij de selectie niet is onderkend dat langs de Friese IJsselmeerkust een aanzienlijke oppervlakte van dit habitatype aanwezig is. De relatieve bijdrage van het IJsselmeer voor het habitatype zal volgens de minister in de toekomst toenemen. [appellant sub 3] en anderen hebben deze ecologische onderbouwing niet gemotiveerd bestreden.

Verder acht de Afdeling van belang dat de natuur voortdurend aan verandering onderhevig is en dat de gegevens per gebied volgens de Nota van Antwoord doorlopend worden geactualiseerd waardoor nieuwe gegevens beschikbaar komen die kunnen afwijken van de eerdere bij de aanmelding gehanteerde gegevens.

Gelet op het voorgaande mocht de minister bij het nemen van het bestreden besluit uitgaan van de meest actuele gegevens omtrent de in het gebied aanwezige habitattypen. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de minister de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn niet is nagekomen door in het aanwijzingsbesluit wijzigingen aan te brengen in de habitattypen die zijn ingegeven door actuele ecologische gegevens. Mede gelet op de omvang van de wijzigingen bestaat evenmin grond voor het oordeel dat de minister in zoverre in strijd met de rechtszekerheid heeft gehandeld.

2.4.4. Ten aanzien van het habitatype trilvenen (H7140A) is in het bestreden besluit een behoudsdoelstelling opgenomen. Volgens de knelpunten en kansenanalyse van het Natura 2000-gebied IJsselmeer is op grond van geclassificeerd opnamemateriaal gebleken dat het subtype trilvenen in het IJsselmeer voorkomt in de gebieden Stoenckherne, Workumer Nieuwland, Markummer Noordwaard en Kooiwaard. Blijkens het Natura 2000 Doelendocument van juni 2006 (hierna: het Doelendocument), dat aan het aanwijzingsbesluit ten grondslag is gelegd, verkeert het habitatype momenteel in een zeer ongunstige staat van instandhouding en is op landelijk niveau hiervoor een verbeteropgave geformuleerd.

[appellant sub 3] heeft niet gemotiveerd bestreden dat het habitatype trilvenen (H7140A) in het IJsselmeer voorkomt. Dat de relatieve bijdrage van het IJsselmeer aan de landelijke doelstelling voor het habitatype volgens het aanwijzingsbesluit minder dan 2% bedraagt, is naar het oordeel van de Afdeling op zichzelf geen reden om niet tot aanwijzing voor dit habitatype over te gaan. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het habitatype in een landelijk ongunstige staat van instandhouding verkeert.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister in redelijkheid het IJsselmeer niet heeft kunnen aanwijzen voor het habitatype trilvenen (H7140A).

2.5. [appellant sub 3] voert voorts aan dat onduidelijk is of de Europese Commissie het gebied op basis van volledige informatie op de lijst van gebieden van communautair belang heeft geplaatst, aangezien bestaande activiteiten in en rondom het gebied niet aan de Europese Commissie zijn gemeld.

2.5.1. De minister stelt zich op het standpunt dat bestaande activiteiten niet bij de aanmelding behoeften te worden gemeld.

2.5.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 maart 2011 in zaak nr. [200902380/1/R2](#), overweging 2.27.3; [www.raadvanstate.nl](#)) volgt uit het arrest van het Hof van 23 april 2009, C-362/06, Markku Sahlstedt/Commissie ([www.curia.europa.eu](#)) dat de rechterlijke bescherming

van natuurlijke of rechtspersonen die wegens de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 230, vierde alinea, van het EG-verdrag, thans artikel 263 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, geen rechtstreeks beroep kunnen instellen tegen gemeenschapshandelingen, zoals een beschikking van de Europese Commissie tot vaststelling van de lijst van gebieden van communautair belang, doeltreffend moet worden verzekerd via beroepsmogelijkheden voor de nationale rechter.

Overeenkomstig het in artikel 10 van het EG-verdrag, thans artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde beginsel van loyale samenwerking moet deze rechter de nationale regels betreffende het instellen van beroepen zoveel mogelijk aldus uitleggen en toepassen, dat die personen tegen iedere beschikking of andere nationale maatregel waarmee een hen betreffende gemeenschapshandeling wordt toegepast, in rechte kunnen opkomen, door de ongeldigheid van deze gemeenschapshandeling op te werpen en die rechter er zo toe te brengen prejudiciële vragen te stellen aan het Hof, zo overweegt het Hof in het arrest Markku Sahlstedt/Commissie.

In hetgeen [appellant sub 3] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding aan de geldigheid van de beschikking van de Europese Commissie te twijfelen. Zij neemt hierbij in aanmerking dat het blijkens Beschikking 97/266/EG van de Europese Commissie van 18 december 1996 betreffende het informatieformulier voor als Natura 2000-gebied voorgestelde gebieden (PbEG L 107) niet vereist was informatie te melden ten aanzien van bestaande activiteiten in en rondom het gebied bij de aanmelding van gebieden als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn. Gelet hierop bestaat in dit geval geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen.

Het beroep van Nijefurd

2.6. Nijefurd betoogt dat de minister bij het formuleren van de instandhoudingsdoelstellingen ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de agrarische en recreatieve belangen van de gemeente Nijefurd.

2.6.1. De minister stelt zich op het standpunt dat bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen eveneens rekening wordt gehouden met economische en sociale belangen.

2.6.2. De minister hanteert bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen het uitgangspunt 'haalbaar en betaalbaar'. Dit betekent dat bij het bepalen van de instandhoudingsdoelstellingen in het aanwijzingsbesluit in zoverre ook rekening wordt gehouden met economische overwegingen, hoewel in de omschrijving van de instandhoudingsdoelstellingen hiernaar niet uitdrukkelijk wordt verwezen. De Afdeling ziet in hetgeen Nijefurd heeft aangevoerd derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat de minister onvoldoende rekening heeft gehouden met de agrarische en recreatieve belangen van de gemeente Nijefurd.

2.7. Voorts betoogt Nijefurd dat in het aanwijzingsbesluit ten onrechte de doelstelling "behoud, herstel of ontwikkeling van natuurschoon" is overgenomen uit het aanwijzingsbesluit betreffende de aanwijzing van gebieden als natuurmonument. In dit kader betoogt hij dat de reikwijdte van deze doelstelling niet inzichtelijk en concreet is.

2.7.1. Volgens de minister maken de nationale doelstellingen op grond van de Nbw 1998 van rechtswege deel uit van het aanwijzingsbesluit. De minister acht de waarden die werden geborgd door de aanwijzing als natuurmonument nog steeds beschermingswaardig.

2.7.2. Binnen de grenzen van het Natura 2000-gebied IJsselmeer ligt een aantal gebieden dat eerder als beschermd natuurmonument is aangewezen.

Gelet op artikel 15a, tweede en derde lid, van de Nbw 1998 zijn de besluiten houdende de aanwijzing van de gebieden "Friese IJsselmeerkust", "Stoenckherne" en "De Ven" als beschermd natuurmonument vervallen en werken de nationale doelstellingen door in het aanwijzingsbesluit als bedoeld in artikel 10a. De minister heeft derhalve terecht gesteld dat het bepaalde in de aanwijzing tot beschermd natuurmonument van rechtswege onverminderd van kracht blijft in het voorliggende besluit.

Ten aanzien van de reikwijdte van de doelstelling in verhouding tot de doelstellingen van het Natura 2000-gebied is in paragraaf 5.8 van de Nota van toelichting bij het bestreden besluit vermeld dat in geval de doelstellingen uit het besluit tot aanwijzing als beschermd natuurmonument strijdig zijn met de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied, deze laatste voorrang hebben ter nakoming van de Europeesrechtelijke verplichtingen. Er bestaat derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat de reikwijdte van de nationale doelstellingen niet inzichtelijk en concreet is.

Het beroep van de Vogelbescherming

2.8. Volgens de Vogelbescherming is in de instandhoudingsdoelstelling voor de zwarte stern ten onrechte niet de slaappleatsfunctie van het IJsselmeer opgenomen, terwijl de meeste zwarte sterns in het gebied overnachten.

2.8.1. De minister stelt zich op het standpunt dat hoewel in de doelstelling voor de zwarte stern niet de slaappleatsfunctie van het IJsselmeer afzonderlijk is vermeld, dit niet betekent dat de slaappleatsfunctie niet wordt beschermd.

2.8.2. In de toelichting op de instandhoudingsdoelstelling van de zwarte stern staat dat het gebied voor de zwarte stern met name een functie heeft als foerageergebied en als slaappleats. Slaappleatsen binnen het gebied zijn vaak tijdelijk vanwege vegetatiesuccessie, zo staat in de toelichting op de instandhoudingsdoelstelling.

2.8.3. Ter zitting heeft de minister gesteld dat is beoogd zowel de foerageer- als de slaappleatsfunctie van het IJsselmeer voor de zwarte stern te beschermen. Volgens de minister dient bij de vergunningverlening op grond van de Nbw 1998 rekening te worden gehouden met de slaappleatsfunctie, nu deze in de toelichting op de doelstelling staat vermeld. De Afdeling acht dit standpunt niet onredelijk. Nu de slaappleatsfunctie van het IJsselmeer voor de zwarte stern derhalve wordt beschermd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat in de instandhoudingsdoelstelling voor de zwarte stern ten onrechte niet de slaappleatsfunctie is opgenomen.

2.9. De Vogelbescherming betoogt dat in het aanwijzingsbesluit voor de visetende watervogels, te weten de fuut, het nonnetje, de grote zaagbek, de dwergmeeuw en de zwarte stern, ten onrechte is volstaan met een behouddoelstelling, terwijl deze soorten in een landelijk ongunstige staat van instandhouding verkeren. In dit kader bestrijdt de Vogelbescherming de stelling van de minister dat de mogelijkheden voor verbetering van de kwaliteit van het leefgebied van de soorten mogelijk niet realistisch zijn. Hiertoe voert zij aan dat maatregelen die zijn gericht op het bevorderen van het visbestand in het IJsselmeer kunnen bijdragen aan het herstel van de visetende watervogels. Dat nader onderzoek moet worden verricht naar de mogelijkheden voor herstel van de kwaliteit van het leefgebied is volgens de Vogelbescherming geen reden om te volstaan met een behouddoelstelling. Dit klemmt te meer, nu in het IJsselmeer de oorzaak ligt voor de achteruitgang van de landelijke populatie visetende watervogels, aldus de Vogelbescherming.

2.9.1. De minister stelt zich in het bestreden besluit en het Doelendocument op het standpunt dat voor de viseters fuut, nonnetje, grote zaagbek, dwergmeeuw en zwarte stern, die in een ongunstige staat van instandhouding verkeren, terecht vooralsnog geen herstelopgave op landelijk niveau is geformuleerd en dus ook op gebiedsniveau met een behouddoelstelling kan worden volstaan. Eerst wordt onderzocht wat de mogelijkheden voor verbetering van de kwaliteit van het leefgebied zijn. Afhankelijk daarvan wordt bezien of zowel op het niveau van de landelijke doelen als op het niveau van de gebiedsdoelen een herstelopgave wordt geformuleerd. Volgens de minister blijkt uit de uitspraak van de Afdeling van 29 juni 2011 in zaak nr. [201002616/1/R2](#) (aanwijzingsbesluit Markermeer en IJmeer) (www.raadvanstate.nl) dat voor de visetende watervogels mag worden volstaan met een behouddoelstelling.

2.9.2. De Vogelrichtlijn verplicht de lidstaten tot het nemen van alle nodige maatregelen, waaronder de aanwijzing van speciale beschermingszones, om de populatie van de beschermde vogelsoorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen. De lidstaten moeten maatregelen nemen om voor deze vogels een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden, in stand te houden of te herstellen en een voldoende omvang ervan te beschermen.

In het Doelendocument staat vermeld dat de belangrijkste oorzaak voor de verandering van de draagkracht van de leefgebieden voor de visetende watervogels is gelegen in de afname van spiering in het IJsselmeer. Mogelijkheden voor verbetering van de kwaliteit van deze leefgebieden moeten worden gezocht binnen de Natura 2000-gebieden IJsselmeer en Markermeer & IJmeer, zo volgt uit het Doelendocument. De Afdeling leidt hieruit af dat een verbeteropgave voor het gebied IJsselmeer onmisbaar is voor het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding. Daarbij komt dat niet op voorhand vaststaat dat redelijkerwijs geen maatregelen kunnen worden getroffen voor de verbetering van de staat van instandhouding van de visetende watervogels. Gelet op deze omstandigheden heeft de minister in het licht van de verplichtingen ter uitvoering van de Vogelrichtlijn niet in afwachting van nader onderzoek naar mogelijke maatregelen mogen volstaan met het opnemen van een behouddoelstelling voor de visetende watervogels in het aanwijzingsbesluit. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in het kader van de vergunningverlening op grond van de Nbw 1998 voor

de beoordeling of significante effecten zijn te verwachten, onder meer rekening dient te worden gehouden met de in het aanwijzingsbesluit opgenomen instandhoudingsdoelstellingen voor de desbetreffende vogelsoorten. Een behouddoelstelling biedt derhalve minder bescherming voor de aangewezen vogels dan een verbeterdoelstelling.

Voor zover de minister zich op het standpunt heeft gesteld dat in de uitspraak over de aanwijzing van het Markermeer en het IJmeer als Natura 2000 gebied grond kan worden gevonden voor een ander oordeel, wordt overwogen dat die uitspraak uitsluitend ziet op de vraag of de minister had moeten afzien van het vaststellen van een instandhoudingsdoelstelling. In de uitspraak over de aanwijzing van het Markermeer en het IJmeer heeft de Afdeling, voor zover hier van belang, overwogen dat in dat geval de omstandigheid dat voor de visetende watervogels een dalende trend is waargenomen niet maakt dat de minister zelfs had moeten afzien van een behouddoelstelling. Uit die uitspraak kan derhalve niet worden afgeleid dat de minister in de onderhavige zaak heeft mogen volstaan met het formuleren van een behouddoelstelling voor de visetende watervogels, laat staan dat dit ook in andere gevallen zou mogen.

Gelet op het vorenstaande heeft de minister in het bestreden besluit niet in afwachting van nader onderzoek mogen volstaan met het formuleren van een behouddoelstelling voor de fuut, het nonnetje, de grote zaagbek, de dwergmeeuw en de zwarte stern. Het bestreden besluit is derhalve genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

Het beroep van Wieringermeer

2.10. Wieringermeer betoogt dat de haven Oude Zeug ten onrechte binnen de begrenzing van het aanwijzingsbesluit valt. Hiertoe voert Wieringermeer aan dat andere havens buiten de begrenzing van het Natura 2000-gebied zijn gehouden. Voorts stelt hij dat exclavering van de haven Oude Zeug de instandhoudingsdoelstellingen voor overwinterende eendensoorten, in het bijzonder de duikeenden, niet in gevaar brengt.

2.10.1. De minister stelt zich op het standpunt dat het water van de haven Oude Zeug uit water bestaat dat tot het leefgebied van de beschermde vogels behoort.

2.10.2. Het gebied IJsselmeer is reeds bij besluit van 24 maart 2000 als Vogelrichtlijngebied aangewezen. Het onderhavige besluit strekt mede tot wijziging van het besluit van 24 maart 2000. De haven Oude Zeug maakte reeds deel uit van het in 2000 aangewezen Vogelrichtlijngebied. In het bestreden besluit wordt de aanwijzing van het Vogelrichtlijngebied op dit punt niet gewijzigd. Wieringermeer heeft geen nieuwe feiten of omstandigheden naar voren gebracht op grond waarvan de Afdeling tot het oordeel komt dat de minister in afwijking van de eerdere aanwijzing ter uitvoering van de Vogelrichtlijn de grens van het gebied in zoverre diende te wijzigen.

Conclusie

2.11. Gelet op hetgeen is overwogen onder 2.9.2 geeft hetgeen de Vogelbescherming heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover in de daarvan deel uitmakende Nota van toelichting een behouddoelstelling is opgenomen voor de fuut, het nonnetje, de grote zaagbek, de dwergmeeuw en de zwarte stern, is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep van de Vogelbescherming is in zoverre gegrond, Het bestreden besluit dient, voor zover het de voornoemde instandhoudingsdoelstellingen betreft, te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb.

De Afdeling ziet aanleiding om ter bescherming van de fuut, het nonnetje, de grote zaagbek, de dwergmeeuw en de zwarte stern, met toepassing van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb de hierna volgende voorlopige voorziening te treffen.

Het beroep van de Vogelbescherming is voor het overige en de beroepen van [appellant sub 1], Nijefurd, [appellant sub 3] en anderen, voor zover ontvankelijk, en Wieringermeer zijn in zijn geheel ongegrond.

Instantie:	ABRvS
Datum; rolnummer:	28 december 2011; zaak 201003125/1/R2, LJN: BU9473
Annotatie:	Verschuuren
Rechters:	M.G.J. Parkins-de Vin, M.W.L. Simons-Vinckx, J.A. Hagen
Vindplaatsen elders - zo (veel)	

mogelijk:	
Wetsartikelen	Nbw art. 10a, Vogelrichtlijn art. 2, 3, Habitatrichtlijn art. 4
Samenvatting uitspraak	<i>Aanwijzing Westerschelde als SBZ onder de Habitatrichtlijn en wijziging aanwijzing Westerschelde als SBZ onder de Vogelrichtlijn. Niet gemotiveerd dat bijstelling naar beneden van de instandhoudingsdoelstelling voor de grote stern leidt tot een gunstige staat van instandhouding. De beleidslijn inzake het zoveel mogelijk gelijktrekken van de begrenzing van Vogelrichtlijngebieden en Habitatrichtlijngebieden is in strijd met het uitgangspunt dat enkel ornithologische dan wel ecologische criteria mogen worden gehanteerd. Ten onrechte niet gemotiveerd waarom het oostelijk deel van het Rammekensschor buiten het Habitatrichtlijngebied is gebleven. De begrenzing van het Vogelrichtlijngebied is rehtens onaantastbaar geworden, tenzij nieuwe feiten en omstandigheden zouden nopen tot wijziging. Ten onrechte niet gemotiveerd waarom de aangedragen ornithologische kenmerken niet hoefden te leiden tot wijziging van de begrenzing van het Vogelrichtlijngebied.</i>
Appellanten	1. de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (hierna: de Vogelbescherming), te Zeist, 2 t/m 9 diverse particulieren [appellanten sub 2-9], 10. het dagelijks bestuur van het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen, te Middelburg (thans: Waterschap Scheldestromen), 11. het dagelijks bestuur van het Waterschap Zeeuwse Eilanden, te Middelburg (thans: Waterschap Scheldestromen), 12. Ovet B.V., gevestigd te Terneuzen, 13. B en W van Sluis
	En
Verweerder	De Minister van LNV

ABRvS (m.nt. JV)

28 december 2011; zaak 201003125/1/R2, LJN: BU9473

M.G.J. Parkins-de Vin, M.W.L. Simons-Vinckx, J.A. Hagen

Nbw art. 10a, Vogelrichtlijn art. 2, 3, Habitatrichtlijn art. 4

Aanwijzing Westerschelde als SBZ onder de Habitatrichtlijn en wijziging aanwijzing Westerschelde als SBZ onder de Vogelrichtlijn. Niet gemotiveerd dat bijstelling naar beneden van de instandhoudingsdoelstelling voor de grote stern leidt tot een gunstige staat van instandhouding. De beleidslijn inzake het zoveel mogelijk gelijktrekken van de begrenzing van Vogelrichtlijngebieden en Habitatrichtlijngebieden is in strijd met het uitgangspunt dat enkel ornithologische dan wel ecologische criteria mogen worden gehanteerd. Ten onrechte niet gemotiveerd waarom het oostelijk deel van het Rammekensschor buiten het Habitatrichtlijngebied is gebleven. De begrenzing van het Vogelrichtlijngebied is rehtens onaantastbaar geworden, tenzij nieuwe feiten en omstandigheden zouden nopen tot wijziging. Ten onrechte niet gemotiveerd waarom de aangedragen ornithologische kenmerken niet hoefden te leiden tot wijziging van de begrenzing van het Vogelrichtlijngebied.

Uitspraak in het geding tussen:

1. De Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (hierna: de Vogelbescherming), te Zeist,
2. [appellanten sub 2-9]
10. het dagelijks bestuur van het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen, te Middelburg (thans: Waterschap Scheldestromen),
11. het dagelijks bestuur van het Waterschap Zeeuwse Eilanden, te Middelburg (thans: Waterschap Scheldestromen),
12. Ovet B.V., te Terneuzen,
13. B en W van de gemeente Sluis (appellanten)

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (thans: de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) (verweerder)

1. Procesverloop

Bij besluit van 23 december 2009, kenmerk PDN-2009/122, heeft de minister het gebied Westerschelde & Saeftinghe op grond van artikel 10a, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, vierde lid, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206) (hierna: Habitatrichtlijn) en de besluiten tot aanwijzing van de gebieden Verdrongen Land van Saeftinghe, Westerschelde en Nederlandse Zwingebied als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103) zoals vervangen door Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (Pb EU L 20) (hierna: Vogelrichtlijn) gewijzigd.
(...)

2. Overwegingen

(...)

Wettelijk kader

(...)

Beroep Vogelbescherming

2.4. De Vogelbescherming betoogt dat de doelstelling voor de grote stern zowel op landelijk niveau als op regionaal niveau te laag is. De Vogelbescherming voert hiertoe aan dat de minister de verlaging van de landelijke doelstelling van 25.000 naar 20.000 broedparen onvoldoende heeft gemotiveerd. Bovendien komt deze doelstelling niet overeen met het aantal broedparen dat vereist is voor het behalen van een gunstige staat van instandhouding. De Vogelbescherming wijst hierbij op een brief van de minister aan Tweede Kamer van 25 januari 2009 (TK 2008-2009, 31 700 XIV, nr. 128) waarin is opgenomen dat het aantal van 20.000 broedparen gekozen is aangezien dit ecologisch haalbaar is.

Ten aanzien van de regionale doelstelling voor de grote stern voert de Vogelbescherming aan dat deze lager ligt dan de actuele gemiddelde populatieomvang gedurende de afgelopen tien jaar terwijl de soort in een matig ongunstige staat van instandhouding verkeert. Deze doelstelling is voorts in strijd met het uitgangspunt van de minister dat in geval van een matig ongunstige staat van instandhouding gestreefd wordt naar een doelniveau dat 20% groter is dan de gemiddelden. Volgens de Vogelbescherming is niet uitgesloten dat met behulp van adequate beheermaatregelen de regionale broedpopulatie zich in de Zeeuwse Delta verder kan herstellen. De Vogelbescherming bestrijdt voorts dat het aanbod van broedplaatsen de afgelopen jaren is verminderd en verder dat het voedselaanbod, anders dan de minister stelt, bepalend is geweest voor het aantal broedparen op regionaal niveau. Aanvullend stelt de Vogelbescherming dat de minister verouderde, onjuiste en onvolledige gegevens heeft gebruikt bij het vaststellen van de ecologische potentie van het gebied.

2.4.1. De minister stelt zich op het standpunt dat met de doelstelling voor de grote stern wordt aangesloten bij de landelijke doelstelling. De minister stelt hierbij dat in dit gebied alleen behoud wordt nagestreefd, omdat de potentie van het gebied voor herstel onvoldoende is. In dit verband merkt de minister op dat in het gebied herstel van de populatie niet realistisch geacht wordt gelet op het verminderde aanbod van natuurlijke broedplaatsen en door het verslechterde voedselaanbod. Ten aanzien van de landelijke

doelstelling voor de grote stern stelt de minister zich op het standpunt dat geen sprake is van een te laag ambitieniveau, maar van een niveau waarbij een gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt.

2.4.2. In het Doelendocument, dat aan het aanwijzingsbesluit ten grondslag is gelegd, en in het aanwijzingsbesluit staat de systematiek die de minister hanteert bij de aanwijzing van Natura 2000-gebieden en bij de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen beschreven. Met betrekking tot deze algemene aanwijzingssystematiek heeft de Afdeling in de uitspraak van 16 maart 2011 in zaak nr. 200902380/1/R2 (www.raadvanstate.nl) overwogen dat geen grond bestaat voor het oordeel dat de door de minister gehanteerde systematiek bij de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau in zijn algemeenheid in strijd is met de verplichtingen die Nederland als lidstaat heeft ingevolge de Vogel- en Habitatrichtlijn.

2.4.3. In het aanwijzingsbesluit is opgenomen dat het doel voor dit gebied ten aanzien van de grote stern is het behoud van de omvang en kwaliteit van het leefgebied als bijdrage aan de draagkracht voor de populatie van het Deltagebied van ten minste 4.000 paren. Volgens het Natura 2000 Profielendocument verkeert de grote stern landelijk in een zeer ongunstige staat van instandhouding. De kwalificatie van de staat van instandhouding als zeer ongunstig is het gevolg van het feit dat het aspect populatie als zeer ongunstig is beoordeeld en het aspect verspreiding als matig ongunstig. De overige beoordelingsaspecten, te weten leefgebied en toekomstperspectief, worden in het Profielendocument als gunstig beoordeeld. Volgens het Profielendocument is de populatieomvang van deze soort zeer ongunstig als gevolg van een vergiftiging. Uit het Profielendocument volgt voorts dat de landelijke doelstelling voor de grote stern behoud van de omvang en kwaliteit van het leefgebied voor herstel van de populatie tot 25.000 paren is. In het aanwijzingsbesluit voor de Waddenzee van 26 februari 2009 is het landelijk doelniveau vastgesteld op 20.000 broedparen en zijn de aspecten populatie en leefgebied respectievelijk als 'matig ongunstig' en 'gunstig' beoordeeld. De landelijke doelstelling is aangepast omdat deze was gebaseerd op verouderde ecologische inzichten. Verder wordt een hoger doelniveau niet realistisch geacht gelet op het verminderd aanbod van natuurlijke broedplaatsen en de verslechtering van het voedselaanbod.

2.4.4. De Afdeling overweegt dat, anders dan de staatssecretaris ter zitting heeft gesteld, de landelijke doelstelling voor de grote stern nog niet ter beoordeling aan de Afdeling is voorgelegd, zodat deze thans aan de orde kan komen.

Uit de algemene aanwijzingssystematiek zoals opgenomen in het Doelendocument volgt dat aanpassing van een landelijke doelstelling alleen mogelijk is indien op basis van ecologische criteria is gebleken dat de beoogde doelstelling, gelet op de feitelijke omstandigheden van de gebieden die voor een soort of habitattypen zijn aangewezen, niet haalbaar is. De minister heeft de verlaging van de landelijke doelstelling gemotiveerd door te stellen dat een regionale doelstelling voor het Delta-gebied groter dan 4000 broedparen niet mogelijk is, gelet op het verminderd aanbod van natuurlijke broedplaatsen en de verslechtering van het voedselaanbod waardoor een verlaging van de landelijke doelstelling naar 20.000 broedparen nodig was.

De minister heeft echter niet aannemelijk gemaakt dat met het als uitgangspunt nemen van dit aantal broedparen op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding, die mede gericht is op herstel van de populatie, kan worden bereikt. Uit de door de Vogelbescherming overgelegde telgegevens volgt dat in de jaren 1999 tot en met 2009 het aantal broedparen in het Delta-gebied gemiddeld ongeveer 6000 bedroeg. Gelet hierop kan getwijfeld worden aan de juistheid van het standpunt van de minister dat het Delta-gebied een draagkracht heeft voor niet meer dan 4000 broedparen. Dit betekent dat het bestreden besluit voor zover dat betrekking heeft op de instandhoudingsdoelstelling voor de grote stern niet kan worden gedragen door de daaraan ten grondslag gelegde motivering.

2.5. De Vogelbescherming betoogt dat het oostelijke deel van het Rammekensschor, gelegen in de monding van de Sloehaven, ten onrechte buiten de begrenzing van het Habitatrichtlijngebied is gelaten. Zij voert hiertoe aan dat dit gebied integraal deel uitmaakt van het natuurgebied en van belang is voor verschillende kwalificerende habitattypen. Voorts voert de Vogelbescherming aan dat de vastgestelde begrenzing in strijd is met de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof), aangezien bij de begrenzing niet slechts rekening is gehouden met ecologische criteria maar vermoedelijk van belang is geacht dat dit gebied de bestemming 'zeehaven' heeft. Voorts betoogt de Vogelbescherming dat de minister ten onrechte de grens van het Vogelrichtlijngebied niet heeft aangepast. Hiertoe voert zij aan dat het oostelijk deel van het Rammekensschor behoort tot het leefgebied van de kwalificerende vogelsoorten en de minister bovendien geen ornithologische gronden gegeven heeft om het Rammekensschor slechts gedeeltelijk aan te wijzen.

2.5.1. De minister stelt zich op het standpunt dat de begrenzing van het Habitatrichtlijngebied op dit punt aansluit bij de begrenzing van het in 2000 aangewezen Vogelrichtlijngebied.

2.5.2. De Afdeling overweegt dat, gelet op artikel 4 van de Vogelrichtlijn, bij de selectie en begrenzing van gebieden die mogelijk in aanmerking komen voor aanwijzing op grond van de Vogelrichtlijn slechts ornithologische criteria mogen worden gehanteerd. Hierbij verwijst de Afdeling naar de arresten van het Hof in de Lappel Bank-zaak van 11 juli 1996 (C-44/95) en de Santoña-zaak van 2 augustus 1993 (C-355/90) (www.curia.europa.eu). Daarnaast kunnen volgens vaste jurisprudentie van het Hof bij een aanwijzingsbesluit voor een Habitatrichtlijngebied uitsluitend overwegingen van ecologische aard betrokken worden bij de begrenzing van het gebied. Hierbij mag geen rekening worden gehouden met vereisten op economisch, sociaal of cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden zoals vermeld in artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn (arrest van het Hof van 7 november 2000, C-371/98, *First Corporate Shipping*, punten 16 en 25 (www.curia.europa.eu)).

2.5.3. Ten aanzien van het betoog van de Vogelbescherming dat de minister het oostelijk deel van het Rammekensschor had moeten aanwijzen als Habitatrichtlijngebied overweegt de Afdeling het volgende. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 maart 2011 in zaak nr. 200902443/1/R2, overweging 2.8.4; www.raadvanstate.nl) met betrekking tot de beleidslijn inzake het zoveel mogelijk gelijktrekken van de begrenzing van Habitat- en Vogelrichtlijngebieden, is deze beleidslijn, die uitsluitend is gebaseerd op het enkele feit dat een gebied eveneens is aangewezen als Vogel- of Habitatrichtlijngebied, niet verenigbaar met het uitgangspunt dat aan de begrenzing van een Natura 2000-gebied uitsluitend ornithologische en ecologische criteria ten grondslag mogen worden gelegd. Nu de minister ten aanzien van de begrenzing van het Habitatrichtlijngebied slechts gesteld heeft dat aangesloten is bij de begrenzing van het Vogelrichtlijngebied zonder dat hij nader is ingegaan op het standpunt van de Vogelbescherming dat het oostelijk deel van het Rammekensschor zich kenmerkt als Habitatrichtlijngebied vanwege de aanwezigheid van kwalificerende habitattypen, is het bestreden besluit voor zover dat betrekking heeft op de begrenzing van het Habitatrichtlijngebied op dit punt onvoldoende gemotiveerd.

2.5.4. Voor zover de Vogelbescherming heeft betoogd dat het oostelijk deel van het Rammekensschor binnen de begrenzing van het aangewezen Vogelrichtlijngebied had moeten worden gebracht overweegt de Afdeling het volgende. Het gebied Westerschelde is reeds bij besluit van 24 maart 2000 aangewezen als Vogelrichtlijngebied. Het bestreden besluit strekt tot wijziging van dit besluit van 24 maart 2000. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 15 juni 2011 (zaaknr. 200907767/1/R2, www.raadvanstate.nl) betekent dit dat thans in beginsel slechts de wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke besluit in geschil zijn. Het oorspronkelijke besluit is immers rechtens onaantastbaar geworden. Dit is slechts anders indien nieuwe feiten of omstandigheden van na het rechtens onaantastbaar worden van het oorspronkelijke besluit naar voren worden gebracht en deze feiten en omstandigheden voor de minister aanleiding hadden moeten zijn het besluit op onderdelen te wijzigen.

In het bestreden besluit wordt de begrenzing van het Vogelrichtlijngebied in het Rammekensschor niet gewijzigd. Gelet op hetgeen de Vogelbescherming heeft aangevoerd omtrent de ornithologische kenmerken van het gehele Rammekensschor had de minister in het bestreden besluit behoren aan te geven om welke redenen hij geen aanleiding ziet het oostelijke deel van het Rammekensschor binnen de begrenzing van het Vogelrichtlijngebied te brengen. Nu de minister dit heeft nagelaten is het bestreden besluit op dit punt onvoldoende gemotiveerd.

Beroep [appellant sub 2]

2.6. [appellant sub 2] betoogt dat hij door de aanwijzing van het gebied beperkt zal worden in de uitoefening van zijn agrarische activiteiten. Hij voert hiertoe aan dat de minister zijn belangen onvoldoende in kaart heeft gebracht en meegewogen bij de aanwijzing van het gebied. Hij wijst hierbij op de mogelijke schade die zal ontstaan door het aanwijzingsbesluit.

(...)

2.6.2. Niet in geschil is dat de percelen van [appellant sub 2] gelegen zijn nabij het aangewezen gebied en geen deel daarvan uitmaken.

Zoals eerder overwogen, mogen bij de selectie en begrenzing van een Natura 2000-gebied slechts ecologische en ornithologische criteria worden gehanteerd. Geen rekening mag worden gehouden met vereisten op economisch, sociaal of cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden zoals vermeld in artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

Nu bij de begrenzing van een gebied uitsluitend rekening mag worden gehouden met ecologische criteria, heeft de minister terecht eventuele negatieve gevolgen voor de agrarische activiteiten van [appellant sub 2] niet betrokken bij de selectie en begrenzing van het gebied. Gelet op het feit dat [appellant sub 2] geen redenen van ecologische of ornithologische aard heeft aangevoerd ter onderbouwing van zijn betoog, ziet

de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het gebied in zoverre ten onrechte is aangewezen.

2.6.3. Met betrekking tot de door [appellant sub 2] gevreesde schade als gevolg van de aanwijzing, overweegt de Afdeling dat artikel 31, eerste lid, van de Nbw 1998, een regeling bevat voor vergoeding van door belanghebbenden geleden schade als gevolg van een besluit genomen krachtens hoofdstuk III van die wet. Artikel 10a van de Nbw 1998 maakt deel uit van dat hoofdstuk, zodat eventuele schade als gevolg van het bestreden besluit valt onder het bereik van de in artikel 31 van de Nbw 1998 opgenomen schadevergoedingsregeling. Toepassing van deze regeling valt buiten het kader van de onderhavige procedure, zodat vergoeding van schade als gevolg van het bestreden besluit thans niet ter beoordeling staat.

Beroep [appellant sub 3]

(...)

2.8. [appellant sub 3] voert aan dat een gedeelte van het haventje, de buitendijkse geul en een gedeelte van zijn gronden op de kaart bij het aanwijzingsbesluit ten onrechte zijn aangewezen als Natura 2000-gebied. Hij vreest dat hierdoor het onderhoud aan de haven en de geul, welke van belang is voor de afwatering van de Hedwigeypolder, zal worden belemmerd.

2.8.1. De minister stelt zich op het standpunt dat het aanwijzingsbesluit geen gevolgen heeft voor het haventje nu het besluit onderhoudswerkzaamheden aan het haventje niet verbiedt. Hierbij merkt de minister op dat deze werkzaamheden wel vergunningplichting kunnen zijn op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998.

2.8.2. Zoals eerder overwogen, mogen bij de selectie en begrenzing van een Natura 2000-gebied slechts ecologische en ornithologische criteria worden gehanteerd. Geen rekening mag worden gehouden met vereisten op economisch, sociaal of cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden zoals vermeld in artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn. De minister heeft derhalve terecht eventuele negatieve gevolgen voor het onderhoud aan het haventje en de geul niet betrokken bij de vaststelling van de begrenzing van het gebied. Nu [appellant sub 3] geen redenen van ecologische of ornithologische aard heeft aangevoerd ter onderbouwing van zijn betoog, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het gebied in zoverre ten onrechte is aangewezen.

2.9. [appellant sub 3] betoogt dat de minister de begrenzing van het gebied ruimer had moeten vaststellen. Hij voert hierbij aan dat het hele Deltagebied als één gebied aangewezen had moeten worden.

[appellant sub 3] bestrijdt voorts dat het habitatype estuaria (H1130) in een ongunstige staat van instandhouding verkeert. Hij verwijst hierbij naar de aanmeldingsdocumenten van het gebied.

2.9.1. De minister stelt zich op het standpunt dat de begrenzing van het gebied heeft plaatsgevonden op grond van ecologische criteria. Voorts stelt de minister zich op het standpunt dat aanwijzing van het hele Deltagebied als één Natura 2000-gebied niet mogelijk is gelet op de verschillen tussen de gebieden. Tevens stelt de minister zich op het standpunt dat de staat van instandhouding van het habitatype estuaria (H1130) op basis van wetenschappelijk onderzoek de kwalificatie "zeer ongunstig" heeft gekregen. Bij de aanmelding van de gebieden voor plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang is geen beoordeling van de staat van instandhouding gegeven, aldus de minister.

2.9.2. Uit het aanwijzingsbesluit volgt dat voor het habitatype estuaria (H1130) als doelstelling is opgenomen de uitbreiding van de oppervlakte en de verbetering van de kwaliteit. Blijkens het Profielendocument is de landelijke staat van instandhouding van dit habitatype zeer ongunstig. [appellant sub 3] heeft geen gegevens overgelegd waaruit blijkt dat de staat van instandhouding zoals opgenomen in het Profielendocument onjuist is. Uit het enkele feit dat in de formulieren ter aanmelding van gebieden voor plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang, van mei 2003, is vermeld dat de beschermingsstatus goed is, volgt niet wat de staat van instandhouding van het habitatype was op basis van de best beschikbare informatie daarover ten tijde van het nemen van het bestreden besluit. De minister heeft zich bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstelling voor dit habitatype dan ook mogen baseren op de staat van instandhouding van dit habitatype als opgenomen in het Profielendocument.

2.9.3. De minister heeft zich verder in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen noodzaak bestaat om de in het Deltagebied aangewezen Natura 2000-gebieden als één Natura 2000-gebied aan te wijzen. [appellant sub 3] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de stelling van de minister dat de gebieden ecologisch gezien te veel van elkaar verschillen om als één gebied aangewezen te kunnen worden, onjuist is. Weliswaar is voor een aantal soorten een regiодоelstelling vastgesteld, maar de minister heeft zich op het standpunt kunnen stellen dat door de ecologische verschillen tussen de gebieden het niet mogelijk is de overige doelstellingen naar de andere gebieden te verschuiven. Het feit dat voor het hele Deltagebied één beheerplan wordt opgesteld doet hier niet aan af, aangezien de afweging daarvoor op andere gronden is

gebaseerd namelijk de overlap tussen de bij dat het beheer van de afzonderlijke delen van het Deltagebied betrokken beheerders.

2.10. Voorts betoogt [appellant sub 3] ten aanzien van het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330, subtype A) dat de minister ten onrechte geen aandacht heeft besteed aan het feit dat in het oostelijk deel van de Westerschelde dat grenst aan de Hedwigepolder geen verbeterdoelstelling noodzakelijk is.

2.10.1. De minister stelt zich op het standpunt dat ten aanzien van de habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330, subtype A) een verbeterdoelstelling is opgenomen aangezien de landelijke staat van instandhouding als matig ongunstig is gekwalificeerd. Hierbij stelt de minister dat de wijze waarop deze instandhoudingsdoelstelling kan worden bereikt verder zal worden uitgewerkt in het beheerplan.

2.10.2. Uit het aanwijzingsbesluit volgt dat voor het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330, subtype A) als doelstelling is opgenomen uitbreiding van de oppervlakte en verbetering van de kwaliteit.

Eerst in het beheerplan wordt, overeenkomstig artikel 19a, eerste lid, van de Nbw 1998, beschreven welke instandhoudingsmaatregelen worden genomen en op welke wijze deze worden uitgevoerd. Anders dan [appellant sub 3] kennelijk meent, zal derhalve pas in het beheerplan worden beoordeeld op welke wijze de verbeterdoelstelling voor het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330, subtype A) kan worden bereikt.

Beroep [appellant sub 4] en anderen

2.11. [appellant sub 4] en anderen betogen dat ten onrechte voor de habitatypen estuaria (H1130), zilte pionierbegroeiingen (H1310) en schorren en zilte graslanden (H1330) een verbeterdoelstelling ten aanzien van het oppervlakte is opgenomen. Zij voeren hiertoe aan dat hiermee voorbij wordt gegaan aan het feit dat Nederland zich in het Scheldeverdrag reeds heeft verplicht om 600 hectare estuariene natuur langs de Westerschelde te realiseren.

Voorts achten [appellant sub 4] en anderen het ambitieniveau ten aanzien van het behoud van het meergeulensysteem in de Westerschelde te hoog.

2.11.1. De minister stelt zich op het standpunt dat aanpassing van de instandhoudingsdoelstellingen van de door [appellant sub 4] en anderen genoemde habitatypen niet aan de orde is totdat het natuurherstel zoals voorzien in het Scheldeverdrag is gerealiseerd. Hierbij merkt hij op dat de uitbreidingsdoelstellingen zoals geformuleerd in het aanwijzingsbesluit niet bovenop de natuurherstelopgave komen. De natuurherstelopgave is één van de methoden om de doelstelling "uitbreiding van het oppervlakte" te kunnen realiseren. Ten aanzien van het meergeulensysteem in de Westerschelde stelt de minister dat voor een gunstige staat van instandhouding van estuariene ecosystemen behoud van het meergeulensysteem in de Westerschelde wenselijk is.

2.11.2. Blijkens het Profielendocument is de landelijke staat van instandhouding van het habitatype estuaria (H1130) zeer ongunstig. De landelijke staat van instandhouding van de habitatypen zilte pioniersbegroeiingen, zeekraal (H1310, subtype A) en schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330, subtype A) is matig ongunstig blijkens het Profielendocument. In het aanwijzingsbesluit is voor deze habitatypen als doelstelling opgenomen uitbreiding van de oppervlakte.

2.11.3. Weliswaar is ook in het Scheldeverdrag een herstelopgave ten aanzien van de oppervlakte van de drie genoemde habitatypen opgenomen, maar nu deze herstelopgave nog niet is gerealiseerd, kon de minister, anders dan [appellant sub 4] en anderen menen, bij het nemen van het bestreden besluit niet als uitgangspunt nemen dat deze herstelopgave in dit geval overbodig is. Nu de landelijke staat van instandhouding van de genoemde habitatypen als matig ongunstig dan wel zeer ongunstig is beoordeeld en [appellant sub 4] en anderen geen andere redenen hebben aangevoerd op grond waarvan geoordeeld moet worden dat een verbeterdoelstelling voor de genoemde habitatypen in dit gebied niet nodig is om op landelijke niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de minister voor de genoemde habitatypen geen verbeterdoelstelling ten aanzien van de oppervlakte in het bestreden besluit heeft kunnen opnemen.

2.11.4. Voor zover [appellant sub 4] en anderen hebben betoogd dat het ambitieniveau ten aanzien van het behoud van het meergeulensysteem in de Westerschelde te hoog is, overweegt de Afdeling dat dit systeem deel uitmaakt van het habitatype estuaria (H1130) en derhalve geen habitatype is waarvoor in het aanwijzingsbesluit een afzonderlijke instandhoudingsdoelstelling is vastgesteld. Het betoog faalt.

2.12. Ten aanzien van het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A) voeren [appellant

sub 4] en anderen aan dat hiervoor in het aanwijzingsbesluit ten onrechte een uitbreidingsdoelstelling voor de oppervlakte is opgenomen. Hiermee wordt voorbij gegaan aan het feit dat op de bestaande oppervlakten kwaliteitsverbetering kan worden bereikt.

2.12.1. De minister stelt zich op het standpunt dat naast kwaliteitsverbetering van het habitatype schorren en zilte graslanden, buitendijks (H1330A) tevens een uitbreidingsdoelstelling noodzakelijk is.

2.12.2. Blijkens het aanwijzingsbesluit komen in het oostelijke deel van het gebied grote oppervlakten van het habitatype schorren en zilte graslanden (H1330) voor, terwijl in het westelijke deel van het gebied de oppervlakte veel geringer is. Uitbreiding van de oppervlakte wordt daarom naast verbetering van de kwaliteit nagestreefd. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant sub 4] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de minister gelet op het voorgaande zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat naast verjonging van schorren eveneens uitbreiding noodzakelijk is.

2.13. [appellant sub 4] en anderen betogen dat in het aanwijzingsbesluit ten onrechte een instandhoudingsdoelstelling voor Engels slijkgras is opgenomen. Zij voeren aan dat dit niet mogelijk is aangezien deze soort een exoot betreft.

2.13.1. De minister stelt zich op het standpunt dat de Habitatrichtlijn verplicht om voor het habitatype slijkgrasvelden (H1320) een doelstelling te formuleren. Volgens het Profielendocument behoren deze vegetaties tot de matige variant van het habitatype slijkgraslanden, wat volgens de minister in overeenstemming is met de Europese interpretatie van dit habitatype.

2.13.2. Ingevolge artikel 1, tweede lid, van het aanwijzingsbesluit is het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe, voor zover thans van belang, aangewezen voor het habitatype H1320, schorren met slijkgrasvegetatie (*Spartinion maritima*).

Uit het aanwijzingsbesluit volgt dat het habitatype slijkgrasvelden (H1320) uitsluitend in een matige vorm met de exoot Engels slijkgras aanwezig is.

2.13.3. Ter zitting heeft de staatssecretaris toegelicht dat onder de definitie van het habitatype *Spartinion maritima* zowel klein slijkgras als ook Engels slijkgras valt. Nu het gebied Westerschelde & Saeftinghe is aangemeld ter bescherming van dit habitatype, is de minister op grond van artikel 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn gehouden het gebied voor dit habitatype aan te wijzen. Het betoog faalt.

2.14. [appellant sub 4] en anderen voeren aan dat het opnemen van een doelstelling ten aanzien van de zeearend onnodig is, nu deze soort slechts sporadisch voorkomt in de Westerschelde. Verder betogen zij dat de instandhoudingsdoelstellingen voor de kolgans en de grauwe gans ten onrechte zijn gebaseerd op seizoensgemiddelden, nu deze soorten slechts in het gebied overwinteren.

2.14.1. Ten aanzien van de zeearend stelt de minister zich op het standpunt dat het gebied één van vijf belangrijkste gebieden voor de zeearend in Nederland is. De minister vult dit aan door te stellen dat uit het communautaire recht volgt dat wanneer een gebied voor een bepaalde soort is aangewezen, de verplichting bestaat om daarvoor een instandhoudingsdoelstelling vast te stellen. Voorts stelt de minister dat het gebruik van seizoensgemiddelden voor het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen van de kolgans en grauwe gans niet in strijd is met de Vogel- en de Habitatrichtlijn.

2.14.2. Uit het aanwijzingsbesluit volgt dat voor de zeearend als doelstelling is opgenomen behoud van de omvang en de kwaliteit van het leefgebied met een draagkracht voor een populatie van gemiddeld 2 vogels (seizoensmaximum). Met aanwijzing van het gebied voor de zeearend wordt een bijdrage van 15 tot 30% geleverd aan de landelijke gunstige staat van instandhouding van deze soort. Nu het gebied een bijdrage kan leveren aan de gunstige staat van instandhouding van deze soort en deze bijdrage, anders dan [appellant sub 4] en anderen betogen, substantieel is, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de minister het gebied ten onrechte voor deze soort heeft aangewezen.

2.14.3. Ten aanzien van het gebruik van seizoensgemiddelden bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen heeft de Afdeling eerder overwogen (uitspraak van 5 november 2008 in zaak nr. 200802545/1, overweging 2.13.2; www.raadvanstate.nl) dat geen grond bestaat voor het oordeel dat de minister bij het vaststellen van de doelen niet in redelijkheid mocht uitgaan van seizoensgemiddelden, of dat de gehanteerde systematiek geen toereikend uitgangspunt vormt om te voldoen aan de verplichtingen die Nederland als lidstaat heeft ingevolge de Vogelrichtlijn. [appellant sub 4] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de minister in dit geval aanleiding had moeten zien om af te wijken van dit uitgangspunt.

2.15. [appellant sub 4] en anderen betogen dat de aanpassing van de buitenbegrenzing van het gebied van "buitenteen" naar "buitenkruinlijn" ten koste gaat van het agrarisch gebruik en bovendien mogelijk problemen oplevert voor noodzakelijke dijk aanpassingen.

2.15.1. De minister stelt dat de grens van het gebied zo veel mogelijk over de buitenkruinlijn loopt aangezien de eerder gehanteerde begrenzing langs de buitenteen onduidelijk was gelet op het feit dat

schorren zich over de buitenteen van de buitenzijde van de dijk uitstrekken.

2.15.2. Zoals eerder overwogen mogen bij de selectie en begrenzing van een Natura 2000-gebied slechts ecologische en ornithologische criteria worden gehanteerd. Geen rekening mag worden gehouden met vereisten op economisch, sociaal of cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden zoals vermeld in artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn. De minister heeft derhalve terecht eventuele negatieve gevolgen voor het agrarisch gebruik en de dijk aanpassingen niet betrokken bij de vaststelling van de begrenzing van het gebied Westerschelde.

Nu de minister de begrenzing van het gebied in zoverre heeft gebaseerd op ecologische criteria en [appellant sub 4] en anderen geen redenen van ecologische aard hebben aangevoerd ter onderbouwing van hun betoog, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de begrenzing van het gebied in zoverre onjuist is vastgesteld.

Beroepen [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7], [appellant sub 8] en college van burgemeester en wethouders van de gemeente Sluis

(...)

Beroep Waterschap Zeeuws-Vlaanderen en Waterschap Zeeuwse Eilanden

2.19. Het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen en het Waterschap Zeeuwse Eilanden voeren aan dat onvoldoende duidelijk is wat de gevolgen zijn van de aanwijzing van het gebied voor het reguliere beheer en onderhoud van de waterkeringen en voor het uitvoeren van noodzakelijke aanpassingen aan de waterkeringen. Aanvullend betogen zij dat de aanwijzing van het gebied ten onrechte al heeft plaatsgevonden voordat de instandhoudingsdoelstellingen in het beheerplan zijn uitgewerkt.

2.19.1. De minister stelt zich op het standpunt dat in het beheerplan de voorwaarden waaronder het beheer en onderhoud van dijken dient te worden uitgevoerd zullen worden opgenomen.

2.19.2. Wat betreft het betoog dat niet tot aanwijzing had mogen worden overgegaan, omdat de gevolgen van het bestreden besluit voor het reguliere beheer en onderhoud van de waterkeringen en voor de uitvoering van de noodzakelijke aanpassingen van de waterkeringen niet duidelijk zijn, overweegt de Afdeling onder verwijzing naar haar uitspraak van 5 november 2008 in zaak nr. 200802545/1 (www.raadvanstate.nl) dat eerst in het beheerplan een nauwkeuriger vaststelling van de gevolgen van de aanwijzing voor het bestaande gebruik kan plaatsvinden. Daarnaast brengt artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 met zich dat een vergunning op grond van die wet nodig is, indien sprake is van een project dat, of andere handeling die, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, de kwaliteit van de natuurlijke habitat en habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Of de activiteiten die verband houden met de waterkeringen in het beheerplan kunnen worden vrijgesteld van vergunningplicht en in een voorkomend geval een vergunning al dan niet kan worden verleend, kan niet op voorhand in algemene zin in een besluit als het onderhavige worden vastgesteld, maar dient in het beheerplan zelf te worden bepaald. Overigens heeft de minister gesteld dat de Nbw 1998 niet in de weg staat aan het nemen van maatregelen met betrekking tot de waterkeringen die vanwege de openbare veiligheid noodzakelijk zijn om de waterkerende functie te kunnen waarborgen.

(...)

Conclusie

2.24. Gelet op hetgeen is overwogen onder 2.4.4 geeft hetgeen de Vogelbescherming heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft de instandhoudingsdoelstelling voor de grote stern, niet berust op een deugdelijke motivering.

Gelet op hetgeen is overwogen onder 2.5.3 en 2.5.4 geeft hetgeen de Vogelbescherming heeft aangevoerd tevens aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft de begrenzing van het gebied ter hoogte van het Rammekensschor, niet berust op een deugdelijke motivering.

Het beroep van de Vogelbescherming is gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb te worden vernietigd.

De Afdeling ziet aanleiding om, ter bescherming van de grote stern, met toepassing van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb de hierna volgende voorlopige voorziening te treffen.

2.24.1. In hetgeen [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4] en anderen, voor zover onvankelijk, [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7], [appellant sub 8], [appellant sub 9], het waterschap Zeeuws-Vlaanderen, het waterschap Zeeuwse Eilanden, Ovet en het college van burgemeester

en wethouders van de gemeente Sluis hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is voorbereid of vastgesteld in strijd met het recht. De beroepen zijn ongegrond.
(...)

NOOT

1. De eerste grote golf van aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden onder de Vogelrichtlijn (in 2000) overleefde vrijwel in zijn geheel de toets van de rechter (zie bijv. ABRvS 19 maart 2003, *M en R* 2003/6, no. 70, m.nt. JV). Nu komen de aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden onder de Habitatrichtlijn bij de rechter. De eerste groep uitspraken was van 16 maart 2011: Noordzeekustzone (zaaknr. 200902380/R2), Waddenzee (zaaknr. 200902398/1/R2), Duinen en Lage Land Texel (200902443/1/R2), Duinen Terschelling (200902378/1/R2), Duinen Schiermonnikoog (200902466/1/R2), Duinen Ameland (200902464/1/R2) gevolgd door andere uitspraken verspreid over het jaar (ABRvS 29 juni 2011, Markermeer en IJmeer, zaaknr. 201002616/1/R2; ABRvS 14 augustus 2011, Elperstroomgebied, zaaknr. 201003064/1/R2; ABRvS 3 oktober 2011, Oosterschelde, zaaknr. 201003091/1/R2). Wat opvalt is dat de aanwijzingsbesluiten nu niet meer allemaal ongeschonden de rechter passeren, vooral niet als milieuorganisaties beroep instellen. Hierboven zijn twee recente uitspraken afgedrukt, namelijk die over de aanwijzing van het IJsselmeer (ABRvS 14 december 2011) en van de Westerschelde en Saeftinghe (ABRvS 28 december 2011). In de nieuwe besluiten wordt de aanwijzing van Natura 2000-gebieden onder de Habitatrichtlijn aangegrepen om ook wijzigingen aan te brengen in de reeds eerder genomen aanwijzingsbesluiten van dezelfde gebieden onder de Vogelrichtlijn. Het zal niet verbazen dat deze wijzigingen meestal een afzwakking van de natuurdoelen betreft. Als daar geen ecologische redenen voor zijn, dan kan dat niet. Alles moet gericht zijn op het bereiken van een landelijke gunstige staat van instandhouding van beschermde dier- en plantensoorten en habitattypen. De bijkomende omstandigheid dat zeer veel soorten en habitattypen in ons land in een (zeer) ongunstige staat van instandhouding verkeren maakt zo'n actie alleen nog maar lastiger. Het zou toch echt veel verstandiger zijn ruimte te scheppen voor economische activiteiten door soorten en habitattypen in een gunstige staat van instandhouding te brengen.
2. In de beide uitspraken komt een hele serie argumenten, die deels ook in de genoemde eerdere uitspraken van 2011 aan de orde waren, naar voren die successievelijk door de Afdeling worden afgedaan. Daarmee bieden deze uitspraken een mooi actueel overzicht over allerlei juridische aspecten rond de aanwijzing van Natura 2000-gebieden. Ik haal er een paar uit.
3. Ten eerste het opnemen van slechts een behouddoelstelling voor soorten die landelijk in een ongunstige staat van instandhouding verkeren. Dit was gebeurd bij de aanwijzing van het IJsselmeer. Argument daarvoor was dat eerst nog onderzoek nodig is naar de herstel mogelijkheden voor het gebied, en dat in afwachting daarvan de doelstelling maar op 'behoud' was gezet. Dit argument slaat nergens op. Als je al zou willen wachten op de uitkomsten van nog te verrichten onderzoek dan zou het, afgaande op de verplichtingen van de Vogelrichtlijn en op de rol die het IJsselmeer speelt bij de staat van instandhouding van diverse visetende vogelsoorten, veel meer voor de hand liggen om de doelstelling, al was het maar tijdelijk, op 'verbetering' te zetten. Interessant is dat de Afdeling hierbij ook rekening houdt met het feit dat bij de vergunningverlening wordt uitgegaan van de instandhoudingsdoelstellingen en dat zo'n kunstmatig te laag gehouden instandhoudingsdoelstelling dus onmiddellijk bijkomende negatieve gevolgen heeft voor de betreffende soorten (zie r.o. 2.9.2). Ook bij de aanwijzing van de Waddenzee en de Noordzeekustzone begreep de Afdeling, terecht, niet dat bij een ongunstige staat van instandhouding van respectievelijk grijze zeehond en bruinvis voor deze zo cruciale gebieden voor die soorten, geen verbeterdoelstelling was vastgelegd (ABRvS 16 maart 2011, 200902398/1/R2).
4. Een andersoortige verlaging van de doelstelling vond plaats bij de aanwijzing van de Westerschelde. Daar was in het kielzog van een verlaging van de landelijke doelstelling voor de grote stern ook de doelstelling voor het gebied verlaagd van 6000 naar 4000 exemplaren omdat er geen draagkracht zou zijn

voor de aanwezigheid van meer dan 4000 vogels, terwijl er a) in het gebied de afgelopen tien jaar altijd minimaal 6000 hebben gezeten, en b) de soort landelijk gezien in een matig ongunstige staat van instandhouding verkeert. Niet uit te leggen vond ook de Afdeling... Een complicatie hier is dat ook al bij het aanwijzingsbesluit Waddenzee de landelijke doelstelling naar beneden was bijgesteld. Dit punt is in die zaak niet aan de orde geweest (ABRvS 16 maart 2011, 200902398/1/R2). Nu, in de Westerschelde-uitspraak, blijkt deze verlaging dus niet zonder meer houdbaar te zijn.

5. Een derde interessant aspect betreft het beleidsdoel om de begrenzing van een gebied onder beide richtlijnen gelijk te trekken. Dat beleid gaat onderuit omdat voor de begrenzing van Vogelrichtlijngebieden enkel ornithologische overwegingen een rol mogen spelen, en voor de begrenzing van Habitatrichtlijngebieden enkel ecologische overwegingen. Wat voor een soort uit bijlage II van de Habitatrichtlijn een belangrijk leefgebied is hoeft dat nog niet per se te zijn voor een vogel uit bijlage I van de Vogelrichtlijn en andersom. Eerder vormde deze onjuiste beleidslijn ook al de aanleiding om het aanwijzingsbesluit Duinen en Lage Land Texel te vernietigen (ABRvS 16 maart 2011, 200902443/1/R2).

6. Ten vierde blijkt uit de Westerschelde-uitspraak dat derden aan de minister kunnen vragen de begrenzing van een reeds aangewezen gebied aan te passen indien hiervoor nieuwe ornithologische dan wel ecologische inzichten bestaan. De minister kan zo'n verzoek niet afdoen met het argument dat het besluit kracht van gewijsde heeft gekregen (zie r.o. 2.5.4). In dit geval ging het om het Rammekenschor dat buiten de aanwijzing als Habitatrichtlijngebied was gehouden en destijds ook niet als Vogelrichtlijngebied was aangewezen. Inmiddels is hier een tijdelijk zanddepot aangelegd, maar dezelfde kwalificerende habitattypen waren hier aanwezig en dus had deze schor niet zomaar buiten de aanwijzing mogen worden gehouden. Bovendien zijn er aanwijzingen dat het gebied alsnog bij het Vogelrichtlijngebied moet worden betrokken, dus ook dat moet opnieuw worden bekeken. Dit geeft aan dat de aanwijzing van Natura 2000-gebieden niet een eenmalige activiteit is maar een dynamisch geheel. Omdat natuurlijke kenmerken bepalend zijn voor het al dan niet aanwijzen als Natura 2000-gebied, en de natuur dynamisch is, moet ook de aanwijzing en begrenzing van gebieden dynamisch zijn. In feite volgt dit al uit het HvJEG 23 maart 2006, zaak C-209/04, Cie/Oostenrijk, M en R 2006/7, no. 60, m.nt. JV. Een en ander zou natuurlijk ook kunnen leiden tot verkleining van een gebied, maar dan moet wel zeker zijn dat geen herstel mogelijk is en het gebied niet meer geschikt is als leefgebied voor de betreffende soorten/habitats. Het enkele feit dat een bepaalde soort er al een aantal jaren niet meer is waargenomen is dus niet voldoende (aldus HvJEG 13 juli 2006, zaak C-191/05, Moura). Lastig in het geval van het Rammekenschor is dan natuurlijk dat door ingrijpen van de mens inmiddels het gebied niet meer geschikt is, tenzij herstelmaatregelen worden getroffen. De vraag is of dit, naar nu blijkt onterechte, ingrijpen 'beloond' moet worden met het niet aanwijzen van deze schor. Ik zou zeggen dat ook hier bepalend is hoe het staat met de landelijke staat van instandhouding van de betreffende soorten en habitattypen. Als die ongunstig is en het gebied levert een belangrijke bijdrage aan (het herstel van) deze soorten en habitattypen, dan zul je volgens mij tot herstel en aanwijzing moeten overgaan. Alles draait bij de Vogel- en Habitatrichtlijn immers om het realiseren van een landelijke gunstige staat van instandhouding.

7. Tot slot aandacht voor de relatie tussen de aanwijzing van de Westerschelde en de discussie over de ontpoldering van de Hedwigepolder. In r.o. 2.11 komt de vraag aan de orde of de doelstelling van uitbreiding van oppervlakte van met name het habitatype estuarium nog wel nodig is nu in de Scheldeverdragen al is vastgelegd dat Nederland 600 ha nieuwe estuariene natuur zou scheppen door het ontpolderen van de Hedwigepolder. Dit is een pikant punt. Zoals bekend heeft het huidige kabinet de in het verdrag vastgelegde en door het vorige kabinet ten langen leste bevestigde beslissing om de Hedwigepolder bij het estuarium te trekken weer teruggedraaid. De discussie hierover met de Europese Commissie, op z'n zachtst gezegd 'not amused', loopt nog. Omdat, vanwege dit zwalkende beleid van opeenvolgende kabinetten, de uitvoering van dit deel van de verdragen nog erg ver weg lijkt, kan de aanwijzing van de Westerschelde niet anders dan een uitbreiding van oppervlakte estuarium nastreven omdat de staat van instandhouding van dit habitatype vanwege de inpolderingen uit het verleden en de diverse uitdiepingen van de vaargeul zeer ongunstig is. Kortom, of je nu de verdragen volgt of de Nbw 1998, uitbreiding van

het estuarium is onvermijdelijk. Bij de Rechtbank Den Haag loopt op dit moment een civiele procedure van Vogelbescherming Nederland tegen de Staat waarin de milieuorganisatie probeert de Staat aan uitvoering van de verdragsverplichting te houden.

Verschuuren